

STARTNOTITIE PARTICIPATIEBELEID

MAART 2021

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
1. Inleiding.....	3
2. Wat is participatie?	5
3. Trends vanuit de samenleving.....	6
4. Wettelijk kader.....	8
5. Kaders voor participatiebeleid	10
4. Uitwerking participatiebeleid.....	12
Bijlagen	
1. Participatie bij de Omgevingswet	14
2. Wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau	16

1. Inleiding

Voor u ligt de startnotitie voor het opstellen van een participatiebeleid en een participatieverordening¹ voor de gemeente West Betuwe. Het beleid en de verordening hebben betrekking op alle uitingen van participatie bij (de voorbereiding, de uitvoering en de evaluatie van) het beleid en beheer van de gemeente. De ontwikkeling van de participatieve democratie laat zien dat de lokale democratie niet statisch is en meebeweegt met de tijd. Inwoners kunnen, naast een bijdrage aan het proces dat aan de besluitvorming vooraf gaat, ook een waardevolle bijdrage leveren in de fase van uitvoering en evaluatie van het beleidsproces. Deze vormen van participatie zijn een aanvulling op de representatieve democratie.

In deze notitie wordt toegelicht op welke wijze dit beleid en deze verordening tot stand komen, wat de kaders zijn en hoe het participatiebeleid "Omgevingswetproof" wordt gemaakt. Deze notitie sluit aan op de eerder door uw raad vastgestelde algemene uitgangspunten voor de invoering van de Omgevingswet.

Het is zowel voor inwoners en andere belanghebbenden als voor het gemeentebestuur van belang dat vooraf duidelijk is hoe breed de marges van beïnvloeding zijn. Met het participatiebeleid en de participatieverordening voorziet de raad in een regeling om die duidelijkheid te bieden.

Door de meedenkkraft, initiatieven en de inzet van de lokale samenleving te gebruiken kan er een breed gedragen besluit genomen worden, dat ook in de uitwerking daarvan op voldoende draagvlak kan rekenen. Het te ontwikkelen beleid en de verordening beogen daarmee de kwaliteit van de lokale democratische processen te vergroten, de samenwerking tussen gemeente en inwoners te versterken en helderheid te scheppen over proces en rolverdeling.

Na vaststelling vormt deze startnotitie de leidraad waarmee gewerkt wordt aan het opstellen van het participatiebeleid en een participatieverordening. Deze notitie is bedoeld om de gemeenteraad vanaf het eerste moment mee te nemen in de voorbereidingen van het participatiebeleid. Tijdens een beeldvormende bijeenkomst gaan we in gesprek over de kaders voor het te formuleren beleid.

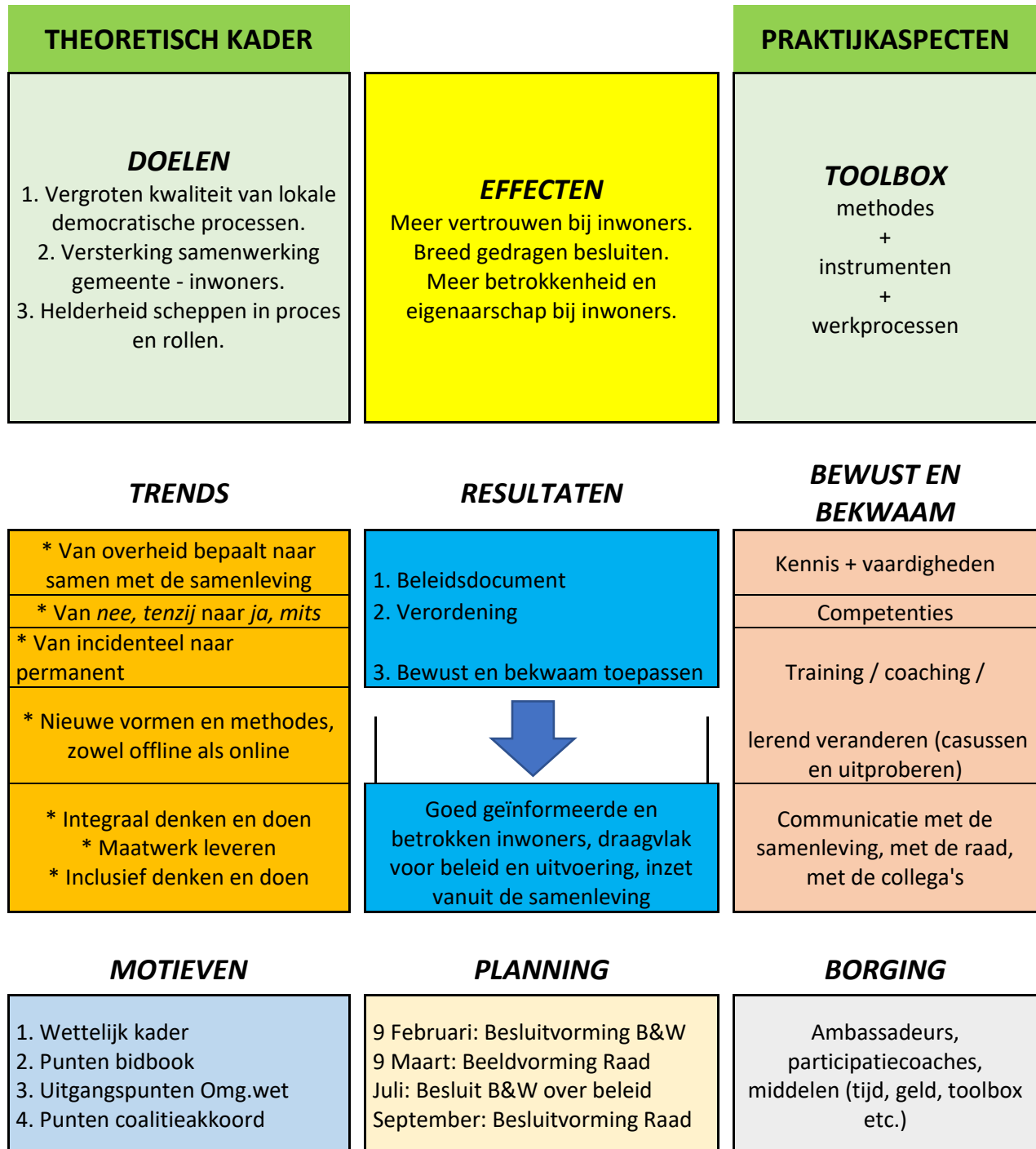
Leeswijzer

Hierna volgt eerst een samenvatting van deze notitie. In het volgende hoofdstuk leest u meer over de definities van participatie. Hoofdstuk 3 beschrijft de trends in de samenleving en de kijk van het college daarop. De wettelijke kaders vindt u in hoofdstuk 4. Het vijfde hoofdstuk beschrijft de kaders voor het participatiebeleid. In het zesde hoofdstuk tenslotte beschrijven we hoe we het participatiebeleid en -verordening verder vorm en inhoud willen gaan geven.

In bijlage 1 leest u op welke manier participatie volgens de Omgevingswet plaats moet vinden bij de verschillende instrumenten. Bijlage 2 bevat de concept wettekst voor de aanpassing van artikel 150 van de Gemeentewet.

¹ De gemeente West Betuwe kent een inspraakverordening. Deze wordt vervangen door een participatieverordening, waarin de gemeenteraad expliciet maakt op welke manier inwoners betrokken worden in verschillende fasen van het beleidsproces.

PARTICIPATIE IN DE GEMEENTE WEST BETUWE



PARTICIPATIE IN DE GEMEENTE WEST BETUWE

2. Wat is participatie?

Participatie is een begrip dat al lange tijd centraal staat in overheidsbeleid. Dit hangt samen met een veranderde relatie tussen overheden en inwoners. Inwoners hebben graag (mede)zeggenschap, zeker als het gaat om ingrepen in hun directe leefomgeving. Vanuit de gedachte dat het beleid daarmee kwalitatief beter wordt en gemakkelijker wordt geaccepteerd zijn overheden steeds meer geneigd om burgers mee te laten praten over voorgenomen ingrepen. Dit wordt versterkt met de Omgevingswet aangezien participatie hierin een belangrijke pijler vormt. De wet maakt dat inwoners meer directe zeggenschap krijgen over ingrepen in hun leefomgeving en draagt daarmee bij aan een verandering in de relatie tussen overheden en inwoners. Meer hierover in hoofdstuk 3, trends. De Omgevingswet zegt over participatie: 'het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden [...] bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit'. Met belanghebbenden bedoelt de wet inwoners, vertegenwoordigers van bedrijven, professionals van maatschappelijke organisaties en bestuurders van overheden.

De wet "Versterking participatie op decentraal niveau" (zie hoofdstuk 2) gaat uit van de volgende definitie: 'het deelnemen van inwoners, bedrijven en belanghebbenden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van gemeentelijk beleid of gemeentelijke plannen, alsmede (het door de gemeente ondersteunen van) publieksinitiatieven van inwoners, bedrijven en belanghebbenden met impact op de lokale samenleving.'

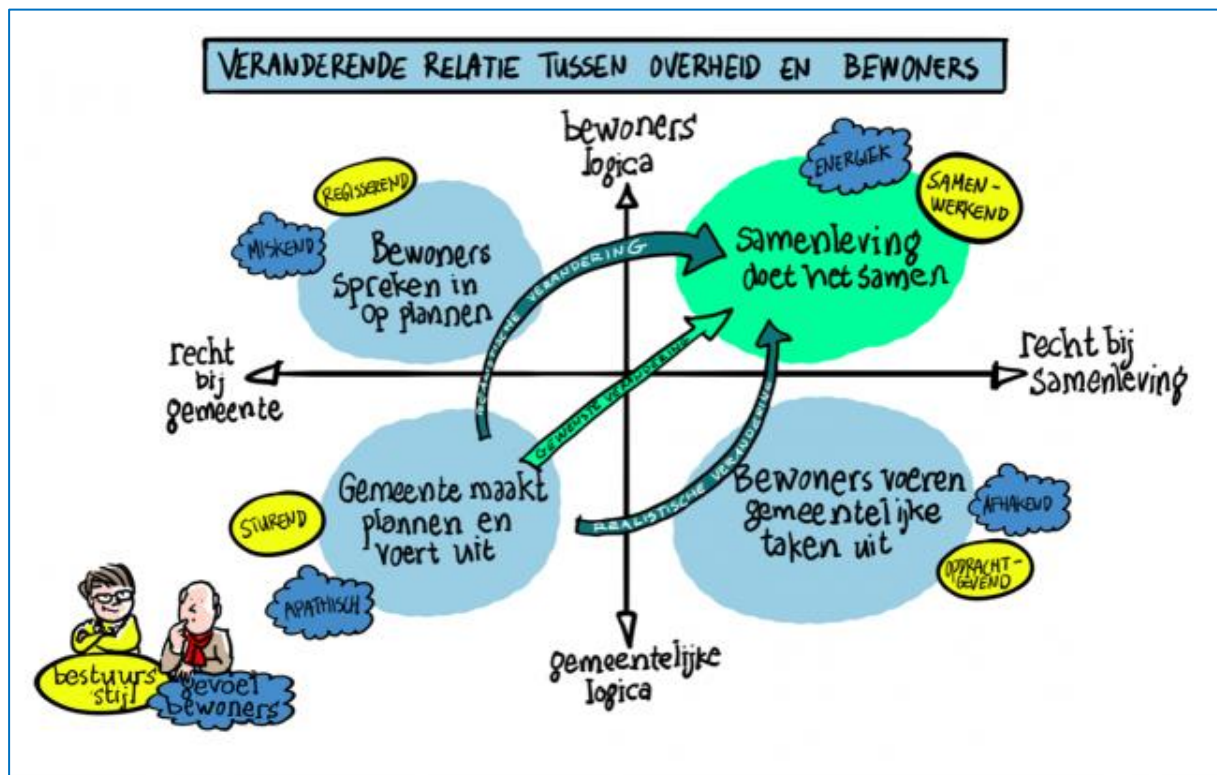
De Omgevingswet zegt over participatie: 'het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden [...] bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit'. Met belanghebbenden bedoelt de wet inwoners, vertegenwoordigers van bedrijven, professionals van maatschappelijke organisaties en bestuurders van overheden.

In het kader van participatie wordt onderscheid gemaakt tussen burgerparticipatie en overheidsparticipatie. Voor de helderheid geven we hier de definities weer, alsmede van de begrippen 'inwonersinitiatief' en 'inspraak'.

- *Burgerparticipatie*: Het op initiatief van de gemeente betrekken van inwoners, bedrijven en belanghebbenden bij de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van beleid, projecten en programma's. Burgerparticipatie kan de vorm aannemen van informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen;
- *Overheidsparticipatie*: De manier waarop de gemeente ondersteuning of een bijdrage geeft aan publieksinitiatieven van inwoners, maatschappelijke organisaties, bedrijven of andere belanghebbenden. Deze ondersteuning kan de vorm aannemen van loslaten, stimuleren, faciliteren, regisseren en reguleren.
- *Inwonersinitiatief*: Initiatieven van inwoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven die lokaal van belang zijn of een lokaal belang hebben of een combinatie van 2 of 3 daarvan.
- *Inspraak*: Een door of namens een bestuursorgaan georganiseerde gelegenheid voor inwoners, bedrijven en belanghebbenden om hun mening over beleidsvoornemens te geven en daarover toelichting te geven en van gedachten te wisselen voorafgaand aan de definitieve besluitvorming door de gemeenteraad, of door het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester.

3. Trends vanuit de samenleving

In dit hoofdstuk beschrijven we een aantal trends in de samenleving, die van belang zijn bij het verder vormgeven van het participatiebeleid. Allereerst gaan we in op de veranderende relatie tussen overheid en inwoners.



Vroeger bepaalde de gemeente wat nodig was voor de samenleving. Daarna kwamen we in de modus om inwoners te laten meepreten en soms meebeslissen. We zitten nu volop in de beweging naar ‘samen met de samenleving’. Daarbij neemt de samenleving verantwoordelijkheid voor en draagt actief bij aan de eigen leefomgeving. We maken dus een beweging van linksonder naar rechtsboven in bovenstaand schema.

Participatie is niet meer een ‘incident’, maar krijgt bijvoorbeeld in het kerngericht werken een permanente dynamiek. Het kernagenda-proces is cyclisch. Periodiek wordt de agenda in elke kern tegen het licht gehouden. Dat doen we samen met een groep inwoners. We bekijken wat er van de agenda af kan omdat het gerealiseerd is of niet meer gewenst/nodig is en wat nieuwe punten zijn voor de agenda. Bij de uitvoering van de punten op de agenda bepalen we samen per punt wie daarvoor verantwoordelijk is. Soms is dat de gemeente, soms de inwoners en soms doen we dat samen. Daarbij kunnen we te maken krijgen met inwoners, die gemeentelijke taken gaan uitvoeren. De rijksoverheid wil het uitdaagrecht (Right to challenge) daartoe extra onder de aandacht brengen.

De Omgevingswet maakt duidelijk dat we als overheid alleen *samen met de samenleving* invulling kunnen geven aan grote opgaven als energietransitie of de aanpassing aan klimaatverandering, die naast bijvoorbeeld wonen, mobiliteit en recreatie ook een claim gaan leggen op de ruimte.

Bij de ontwikkeling van een participatiebeleid voor de gemeente West Betuwe nemen we verder de volgende trends als basis mee:

- De gemeente West Betuwe stimuleert nadrukkelijk maatschappelijk initiatief van onderaf. We willen daarbij een minder sturende rol, maar meer faciliteren en verbinden.
- Inwoners leggen maatschappelijke verantwoordelijkheden echter steeds minder bij zichzelf en juist meer bij organisaties. Ze denken dat hun eigen invloed beperkt is, maar dat organisaties wel verandering in gang kunnen zetten. De overheid heeft de meeste invloed op de leefomgeving van de mensen en krijgt daarom de grootste rol toegedicht.²
- Ons beleid is gericht op de ontwikkeling van inclusief denken en maatwerk. Het gevaar bestaat dat we de verfijning te ver doorvoeren bij het inrichten van maatwerkcommunicatie en -participatie voor steeds meer subdoelgroepen. Individuen willen niet in hokjes geplaatst worden. Dit vergroot de verschillen en kan polariserend werken.
- In tegenstelling tot het algemeen levende beeld nemen mensen steeds meer afstand van de wereld van robotisering en digitalisering³. Het is belangrijk naast goede online toegang ook voldoende aandacht te geven aan offline communicatie, participatie en dienstverlening om brede toegang en zinvol contact te waarborgen.
- Het onderhouden van directe contacten met inwoners en stakeholders wordt steeds belangrijker voor beleid en communicatie/participatie. Monitoring van sociale media verliest aan waarde omdat dit een steeds selectiever beeld geeft van wat er leeft.

Rolverdeling

De behoefte om een eigen kleur aan participatie te geven is al benoemd in het Bidbook. Op pagina 92 staat dat er afspraken gemaakt kunnen worden over de manier waarop raad, college en organisatie enerzijds en de samenleving anderzijds vorm en inhoud geven aan participatie. Om participatie goed te kunnen uitvoeren is dus een heldere rolverdeling tussen raad, college en medewerkers van groot belang. De raad stelt de kaders vast en neemt een besluit over het participatiebeleid en de participatieverordening. De raad wordt periodiek door het college geïnformeerd over de voortgang van de participatie. Dat gebeurt steeds bij het vaststellen van beleidsdocumenten over onderwerpen, waarbij participatie relevant is en dat gebeurt tenminste ook in het jaarverslag. Participatie vanuit de gemeente wordt (grotendeels) uitgevoerd door de ambtelijke organisatie, onder verantwoordelijkheid van het college. Daarnaast wil de raad ook zelf aan participatie doen. Het is van belang om dubbelingen te voorkomen, omdat dan participatiemoeheid kan ontstaan. Bij de verdere uitwerking van het beleid en de verordening wordt de rolverdeling helder beschreven.

We ontwikkelen voorstellen over de manier waarop de koppeling wordt gelegd tussen enerzijds de onder verantwoordelijkheid van het College uitgevoerde participatie en anderzijds de invulling van beeldvorming, oordeelsvorming en besluitvorming door de Raad.

² Iedereen aan zet. Trends voor overheidscommunicatie (Ministerie van Algemene Zaken, 2019)

³ Idem

4. Wettelijk kader

Op landelijk niveau wordt gewerkt aan de invoering van twee wetten, die een sterke relatie hebben met participatie, te weten de Omgevingswet en de wet Versterking participatie op decentraal niveau.

Omgevingswet

Op 1 januari 2022 treedt de Omgevingswet in werking⁴. De Omgevingswet heeft impact op (vrijwel) alle wet- en regelgeving over de fysieke leefomgeving. Gemeenten moeten voor de invoering van deze wet een *participatiebeleid* vaststellen. In bijlage 1 leest u wat de wettelijke verplichtingen inzake participatie zijn bij de verschillende instrumenten van de Omgevingswet. Een samenvatting van de wettelijke verplichtingen leest u in onderstaande matrix.

Instrument	Regels	Wie is verantwoordelijk voor het naleven van de participatieregels?	Waar staat het?
Omgevingsvisie	Motiveringsplicht ⁵ : het bevoegd gezag geeft bij het besluit aan hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn.	Bevoegd gezag (Gemeenteraad)	Omgevingsbesluit (art. 10.7)
Programma	Motiveringsplicht: het bevoegd gezag geeft bij het besluit aan hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn.	Bevoegd gezag (B&W)	Omgevingsbesluit (art. 10.8)
Omgevingsplan	Het bevoegd gezag geeft bij de kennisgeving ⁶ van het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen aan hoe het de participatie vormgeeft. Het bevoegd gezag geeft bij het besluit aan hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn.	Bevoegd gezag (Gemeenteraad stelt Omgevingsplan vast; kennisgeving is bevoegdheid B&W; motiveringsplicht ligt weer bij de Gemeenteraad).	Omgevingsbesluit (art. 10.2, eerste lid) Omgevingsbesluit (art. 10.2, tweede lid)
Omgevingsvergunning	In de omgevingsregeling wordt een aanvraagvereiste ⁷ participatie opgenomen. De initiatiefnemer moet aangeven of en zo ja hoe hij aan participatie heeft gedaan. Het bevoegd gezag betreft deze informatie bij de integrale belangenafweging.	Initiatiefnemer	Omgevingswet (art. 16.55) Aanvraagvereiste is uitgewerkt in art. 7.4 van de Omgevingsregeling.

⁴ Het ontwerp-Koninklijk Besluit (KB) met de inwerkingtredingsdatum ligt momenteel voor bij het parlement: de Tweede en Eerste Kamer.

⁵ **Motiveringsplicht**: het bevoegd gezag geeft bij het besluit aan hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding en wat de resultaten daarvan zijn.

⁶ **Kennisgeving**: het bevoegd gezag beschrijft in de kennisgeving wie worden betrokken, waarover en wanneer; wat de rol is van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer en waar meer informatie beschikbaar komt

⁷ **Aanvraagvereiste**: de initiatiefnemer moet bij aanvraag aangeven of, en zo ja hoe, hij participatie heeft vormgegeven en wat hij met het resultaat heeft gedaan. Het bevoegd gezag betreft deze informatie bij de integrale belangenafweging.

Wetsvoorstel “versterking participatie”⁸

Vanuit het wetsvoorstel “Versterking participatie op decentraal niveau” zijn gemeenten verplicht een *participatieverordening* te formuleren. Dit wetsvoorstel regelt dat het decentraal bestuur inwoners in staat stelt te participeren bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. Daarvoor wordt de regeling over de inspraakverordening uitgebreid naar een participatieverordening. Een specifieke vorm van participatie in de uitvoering van beleid is het uitdaagrecht. Dit recht wordt met de wetswijziging wettelijk verankerd. Met het uitdaagrecht kunnen inwoners de gemeente verzoeken om de uitvoering van een taak van de gemeente over te nemen, al dan niet met bijhorend budget, omdat zij denken deze taak beter of goedkoper te kunnen uitvoeren. Bijvoorbeeld als het gaat om het onderhoud van openbaar groen, het beheer van sportvelden of andere maatschappelijke voorzieningen.

De verwachting is dat met deze wetswijziging inwoners meer betrokken worden in verschillende beleidsfasen en de nabijheid tussen bestuur en inwoner toeneemt. Dankzij deze wet kan elke gemeenteraad in de participatieverordening kaders stellen voor participatie, zodat voor zowel de inwoners als voor gemeenten duidelijk is op welke manier zij in welke fase van het beleidsproces betrokken worden. Bij het opstellen van de participatieverordening heeft de gemeenteraad de ruimte om rekening te houden met de lokale behoefte en omstandigheden.

⁸ In bijlage 2 vindt u de concept-tekst van deze wet. Deze wet is voorzien van een (positief) advies van de Raad van State en staat op de rol voor behandeling in het parlement.

5. Kaders voor participatiebeleid

De genoemde wetten bieden de gemeente veel vrijheid om het beleid en de verordening vorm te geven. De manier waarop de gemeente hieraan uitvoering geeft is vooral afhankelijk van een aantal keuzes op een hoger schaalniveau. Welke rol ziet de gemeente West Betuwe voor zichzelf en voor anderen? Voor welke maatschappelijke opgaven zet de gemeente zich in? Wil de gemeente bescherming of flexibiliteit bieden? Al deze vraagstukken maken onderdeel uit van de sturingsfilosofie die het uitgangspunt vormt voor de wijze waarop de participatie wordt vormgegeven.

Over de sturingsfilosofie is vanwege de fusie al veel geschreven. Denk aan het herindelingsadvies, de coalitieakkoorden en het Bidbook. Bovendien is de sturingsfilosofie onderwerp geweest in eerdere raadssessies over de invoering van de Omgevingswet. In dit hoofdstuk worden de relevante kaders nogmaals beschreven, zodat duidelijk is vanuit welk kader het participatiebeleid wordt uitgewerkt.

A. Wettelijk kader

De wetgever vindt het van belang dat participatie plaatsvindt aan de hand van de volgende aspecten:

- Participatie moet plaatsvinden over de formulering, de uitvoering en de evaluatie van beleid
- De gemeenteraad kan kaders stellen voor de participatie in een verordening
- Participatie moet (vroeg)tijdig plaatsvinden
- Participatie is maatwerk

B. Samen met de samenleving⁹

Zelf organiserend vermogen in de samenleving krijgt ruimte en vertrouwen om zelf initiatieven te ontplooiën. Ondersteuning vanuit de gemeente wordt in dit kader geboden door bijvoorbeeld de gebiedsmakelaars, de kernagenda's en de bestaande leefbaarheidsbudgetten. Maar ook via de betrokkenheid van andere medewerkers uit zowel de sociale als de fysieke disciplines.

Samenwerken met de samenleving betekent ook dat opvattingen van de samenleving serieus worden genomen. De gemeente weegt zowel de belangen van initiatiefnemers als maatschappelijke belangen mee. Niet alles is automatisch mogelijk: op bepaalde onderwerpen ziet de gemeente een belangrijke taak als hoeder van het zwakkere belang. Ook is de gemeente soms regisseur (en uitvoerder), omdat op sommige onderwerpen een meer sturende of soms dwingende rol van de gemeente noodzakelijk is. Denk hierbij bijvoorbeeld aan grote opgaven als klimaatadaptatie, de inclusieve samenleving en energietransitie. Bij thema's waar de gemeente een bijzondere ambitie heeft, is extra inzet vanuit de gemeente vanzelfsprekend. Bovendien zal de gemeente op het gebied van deze maatschappelijke opgaven ook een extra inspanning vragen van de samenleving.

C. West Betuwse uitgangspunten Implementatie Omgevingswet¹⁰

De gemeenteraad heeft een ambitie uitgesproken hoe de Omgevingswet te willen implementeren. Deze ambitie is vertaald naar een aantal uitgangspunten, waarin duidelijk wordt hoe West Betuwe uitvoering geeft aan de doelen en uitgangspunten van de Omgevingswet:

1. Ruimte bieden voor particuliere en private initiatieven.
2. Alleen noodzakelijke regels, overzichtelijk geordend, met ruimte voor lokaal maatwerk.
3. Gesprek met de samenleving is vanzelfsprekend; denken en handelen vanuit mogelijkheden en vertrouwen (ja, mits i.p.v. nee, tenzij).
4. Informatie is inzichtelijk en (digitaal) toegankelijk. Inwoners en partners begrijpen wat de gemeente wel en niet doet.
5. Goede samenwerking in de keten met andere overheden en partners.
6. Snelle en integrale besluitvorming over de fysieke leefomgeving.
7. Besluitvorming is transparant en kenmerkt zich door integer handelen.

⁹ Bidbook

¹⁰ Gemeentelijke uitgangspunten Omgevingsvisie, november 2020

D. Coalitieakkoord

- Het college kiest¹¹ voor transparant en daadkrachtig besturen. Wij hechten aan ruimte voor eigen initiatief, participatie en inspraak vanuit de samenleving. Ideeën van onze inwoners, ondernemers en organisaties zijn hard nodig. Daarom willen we de communicatie en participatie met hen intensiveren door een ondersteunende en faciliterende rol te vervullen.
- We nemen onze verantwoordelijkheid voor de uitvoering van onze kerntaken en de verantwoording van publiek geld. We hechten veel belang aan een zorgvuldige en doelgerichte besteding van gemeenschapsgeld.
- We zijn betrouwbaar en onze besluitvorming is transparant. We doen wat we zeggen en dat doen we goed. We doen niet te weinig, want dan neemt de veerkracht af. En niet teveel, want dan dooft het initiatief vanuit de samenleving. We werken actief samen met onze inwoners, ondernemers en (maatschappelijke) organisaties, waarbij duidelijk is wie aan zet is, wie eigenaar is. Soms zijn dat de inwoners, soms de gemeente, en soms is het een wisselwerking. Als we initiatieven faciliteren, zijn de kaders vooraf duidelijk. We hebben een beleid dat uitgaat van de bedoeling van het initiatief. Ook in de regio zijn we een betrouwbare partner. Onze focus ligt lokaal, we werken regionaal samen waar dat meerwaarde heeft.
- Onze inwoners en partners weten ons te vinden, voelen zich gehoord door de gemeente en begrijpen wat de gemeente wel doet, en wat niet. We informeren betrokkenen dan ook passend en proactief over nieuw beleid, procedures en regelgeving.
- Ons streven is dat inwoners onze dienstverlening als kwalitatief goed ervaren. En dat het voor onze partners en inwoners duidelijk is wat ze van de gemeente kunnen verwachten: we doen wat we zeggen.

E. Afstemming met andere overheden

Afstemming en samenwerking met verschillende overheden draagt bij aan eenduidige participatie met belanghebbenden en geeft daarmee duidelijkheid naar de samenleving. Er vindt onder andere afstemming plaats met de ODR over de manier waarop participatie rond het vergunningstraject en bij handhavingszaken wordt vormgegeven. Ook met het Waterschap, de GGD en de Veiligheidsregio wordt afgestemd. Dit werken we uit in de uiteindelijke beleidsnota.

F. Elementen participatiebeleid

Participatie is een containerbegrip. Het is daarom van belang het participatiebeleid goed in te kaderen. We maken in het te formuleren beleid helder wanneer en hoe we participatie willen inzetten en wie we daarbij betrekken. We streven naar een optimaal samenspel, ambtelijk en bestuurlijk, met inwoners, ondernemers en maatschappelijke partners. Naast een beschrijving van het beleid (incl. visie, ambitie, methodes, instrumenten en werkprocessen) zal veel aandacht besteed (moeten) worden aan de inbedding van het beleid in de bedrijfsvoering, in de cultuur en in kennis, vaardigheden en competenties. In de participatieverordening maken we helder op welke manier de resultaten van de participatie betrokken worden bij de besluitvorming.

Concept modelverordening VNG zegt hierover onder meer:

1. Het bestuursorgaan maakt voorafgaand aan de start van het participatieproces bekend op welke wijze de gemeente zal omgaan met de uitkomsten van het participatieproces en op welke wijze de besluitvorming zal plaatsvinden en kiest daarbij uit de volgende mogelijkheden:

a. De raad neemt kennis van de uitkomsten van het participatietraject en zal nader afwegen of en in welke mate deze kunnen worden meegenomen in de politieke besluitvorming

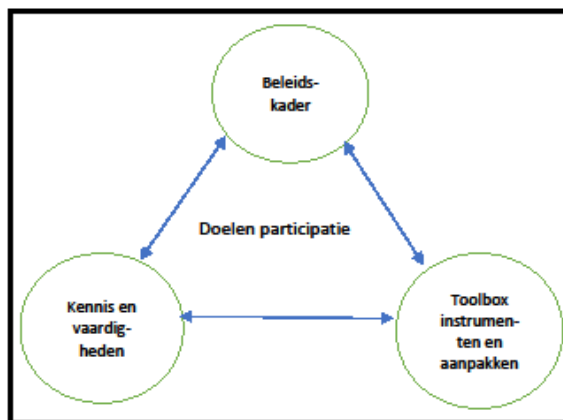
b. De raad beschouwt de adviezen en conclusies uit het participatietraject als een zwaarwegend uitgangspunt bij politieke besluitvorming.

c. De raad neemt de adviezen en conclusies uit het participatietraject over mits deze passen binnen de vooraf gestelde inhoudelijke, financiële en procedurele kaders.

¹¹ Coalitieakkoord, blz. 12.

4. Uitwerking participatiebeleid

Het participatiebeleid wordt verder ontwikkeld¹² volgens de lijnen van het Samen West Betuws Werken, aan de hand van de begrippen Bewust, Bekwaam en Borging. Dit is inmiddels een herkenbare aanpak. We ontwikkelen een theoretisch kader en we werken aan het ontwikkelen van kennis en vaardigheden. Ook stellen we een toolbox met instrumenten¹³ en aanpakken samen. We werken een methodische opzet uit waarmee we van een participatievraag komen tot een participatieaanpak. Hierin worden de doelgroepen duidelijk, het niveau van participatie per doelgroep en de instrumenten, die ingezet kunnen worden om de participatie uit te voeren.



Intern maken we helder wat participatie betekent in ons werk en hoe we dit op een methodische manier in de praktijk brengen. We hanteren daarbij een methodiek van (al doende) lerend veranderen. Daarbij introduceren we een stappenplan, waarmee we per situatie kunnen bepalen op welke manier participatie vorm kan krijgen:



Toelichting bij de manier van uitwerken van het beleid:



Met een zogenoemde participatiestapen worden verschillende gradaties van communicatie en participatie weergegeven, variërend van burgerinitiatieven die al dan niet door de overheid worden gefaciliteerd via meebeslissen over beleid tot aan een overheid die zelf bedenkt en beslist. In de praktijk zien we dat zowel overheden als inwoners worstelen met de vraag wanneer welke stijl opportuun is.

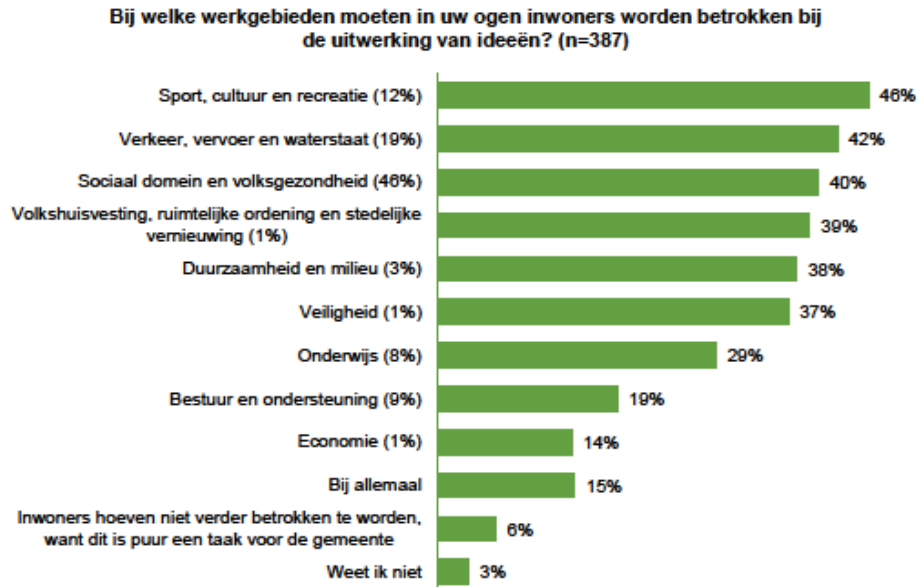
Veel problemen rondom participatie zijn terug te voeren op onduidelijkheid over de gewenste stijl. Ook worden intenties van overheden om inwoners mee te laten praten niet altijd als zodanig begrepen. De verwachtingen over de mate van inspraak kunnen uiteenlopen. In sommige gevallen wordt de relatie tussen overheid en inwoners vooral gekenmerkt door wederzijds wantrouwen, met een negatieve perceptie van het participatieproces als gevolg. Participatieprocessen kunnen ook tegenvallen vanwege een gebrek aan diversiteit bij deelnemers. Daarnaast heeft ook de aard van de gesprekken die het participatieproces vormgeven, invloed op het verloop en het resultaat van een participatieproces. Ondanks goede bedoelingen leveren deze gesprekken lang niet altijd op wat betrokkenen hadden gewenst of verwacht. Maar over het algemeen kunnen we stellen, dat participatie leidt tot een grotere betrokkenheid bij de eigen leefomgeving.

¹² Hierbij maken we gebruik van de opgedane ervaringen met participatie en met de al bestaande instrumenten, zoals de methodiek Factor C en van de bestaande adviesraden en van de inwonersorganisaties op kernniveau.

¹³ In de toolbox staan vele tientallen gespreksvormen die ingezet kunnen worden voor het in gesprek gaan met inwoners en partners. De gespreksvormen zijn ingedeeld volgens de gespreksdoelen van de participatiestapen en zijn zowel fysiek als online.

Thema's

Via het digitale panel West Betuwe Spreekt is aan inwoners gevraagd bij welke werkgebieden van de gemeente inwoners betrokken willen worden bij de verdere uitwerking. Dit leverde onderstaand beeld op. Duidelijk is, dat het niet alleen fysieke zaken in de leefomgeving betreft, maar zeker ook zaken die met zorg en welzijn te maken hebben.



46% van de respondenten vindt dat inwoners betrokken moeten worden bij de uitwerking van ideeën op het gebied van sport, cultuur en recreatie. Op het gebied van verkeer, vervoer en waterstaat zou 42% inwoners betrekken en voor sociaal domein en volksgezondheid is dit 40%. 15% zou inwoners bij alle werkgebieden betrekken.

Participatie over participatie

De nieuwe wetgeving verplicht ons straks om participatie toe te passen op de ontwikkeling van nieuw beleid; er geldt een motiveringsplicht:

- Wie zijn betrokken bij het opstellen van het participatiebeleid?
- Wat zijn de uitkomsten hiervan, én,
- Hoe is invulling gegeven aan/ hoe is dit vertaald in het participatiebeleid?

Daarnaast geldt dat bij de besluitvorming over de verordening zelf ook participatie/inspraak verplicht is. Om deze redenen willen we in de geest van de nieuwe wet de samenleving betrekken bij deze ontwikkeling. We stellen vast, dat in 2018 het Bidbook op een uiterst participatieve manier tot stand is gekomen. De hierin opgenomen kaders nemen we vanzelfsprekend mee in dit proces.

We kiezen ervoor om het participatiebeleid vanuit de in deze nota geformuleerde vertrekpunten af te stemmen met een interne en een externe klankbordgroep. Tevens worden inwoners via het digitale inwonerspanel betrokken.

Met slechts het opstellen van een participatiebeleid zijn we er niet. De komende periode ondernemen we veel actie om participatie in de genen van onze medewerkers te krijgen (door trainingen, leren door te doen en vaardigheden opdoen).

Sinds eind 2019 zijn we in gesprek met (groepen) inwoners uit onze kernen over het maken van kernagenda's. De leefomgeving van onze inwoners vormt de basis en geeft richting aan de keuzes die we maken. Daarbij dagen we de samenleving uit om te komen met innovatieve en duurzame ideeën. Ook dit levert input voor het participatiebeleid op.

Daarnaast zijn eind december 2020 de sleutelpersonen¹⁴ (afkomstig uit dorpsorganisaties, dorps-huizen en verenigingen) benaderd via een schriftelijke enquête. De uitkomsten hiervan worden ook gebruikt. Enkele resultaten willen we vast delen:

- Gemeente en inwoners zijn samen verantwoordelijk voor de leefomgeving vindt 81% van de respondenten.
- Inwoners willen betrokken worden bij het gemeentelijk beleid over de leefomgeving (61%) en bij activiteiten in de directe leefomgeving (30%).
- 96% vindt het belangrijk dat er participatie plaatsvindt bij de ontwikkeling van de leefomgeving.
- Verwachtingen van de inwoners over de gemeente: openheid, goede communicatie, nakomen van afspraken, tijdig betrekken van inwoners, duidelijkheid geven over de mate van invloed van inwoners.

Planning

De Omgevingswet treedt (naar verwachting) op 1 januari 2022 in werking. Vanaf dat moment moeten aanvragen voor omgevingsvergunningen worden afgehandeld volgens het nieuwe omgevingsrecht. Dat geldt vanzelfsprekend ook voor de participatie. Nadat het beleid door de raad is vastgesteld, moeten voorbereidingen getroffen worden op het gebied van communicatie met de samenleving en scholing van medewerkers. Om die reden willen we medio 2021 het beleid en de verordening in de steigers hebben staan. Besluitvorming in de gemeenteraad staat gepland voor september 2021.

Communicatie¹⁵

De sleutelpersonen in de 26 kernen van de gemeente worden geïnformeerd over het opstellen van een participatiebeleid, zijn middels een enquête benaderd en worden betrokken in een externe klankbordgroep. Ook wordt gewerkt met een interne klankbordgroep, waarin onder meer ook de griffie en iemand uit de teams communicatie en gebiedsmakelaars deelnemen.

Na vaststelling van het participatiebeleid (medio 2021) zal een informatief artikel verschijnen in de lokale media en worden folders en teksten op de website van de gemeente voorbereid.

Bij het ontwerp van de Omgevingsvisie wordt gesproken met stakeholders en sleutelfiguren. Als de coronamaatregelen het toelaten wordt na de zomervakantie gestart met het informeren en consulteren van inwoners, organisaties en ondernemers.

In het najaar van dit jaar stellen we informatiemateriaal samen, dat door initiatiefnemers als leidraad kan worden gebruikt bij het uitvoeren van participatie rond hun initiatief.

Resultaten

Door deze aanpak realiseren we uiteindelijk de volgende doelen en resultaten:

- ✓ De gemeente West Betuwe beschikt in het najaar van 2021 over een vastgesteld participatiebeleid en een participatieverordening.
- ✓ Bestuur en medewerkers van West Betuwe zijn bekend met het gedachtegoed van participatie en zijn eind 2021 in staat hiermee – in ieder geval voor wat betreft de Omgevingswet - te werken.
- ✓ We dragen bij aan goed geïnformeerde en betrokken inwoners, meer draagvlak voor beleid en uitvoering en meer inzet vanuit de samenleving op het gebied van zelfredzaamheid en samenredzaamheid.

Financiën

Bij de uitwerking van de punten uit deze notitie wordt bij het onderdeel implementatie en uitvoering beschreven welke middelen daarbij ingezet worden en wat de kosten daarvan bedragen.

¹⁴ Zo'n 60 sleutelpersonen hebben deelgenomen aan de enquête.

¹⁵ Communicatie rond de introductie van de Omgevingswet wordt eveneens in 2021 vormgegeven. Er wordt in samenspraak met de communicatieadviseurs afstemming gezocht over de samenhang met de communicatie over het organisatiebrede participatiebeleid.

BIJLAGE 1

Participatie bij de Omgevingswet

De Omgevingswet kent verschillende instrumenten. In de wet staat beschreven hoe de participatie bij deze instrumenten moet plaatsvinden.

Participatie in de omgevingsvisie

In de omgevingsvisie wordt in beeld gebracht wat de hoofdlijnen zijn van al het beleid dat betrekking heeft op de fysieke leefomgeving.¹⁶ De gemeenteraad beslist over de uitgangspunten, zoals het detailniveau van de visie, de verschijningsvorm en de manier waarop de visie wordt geactualiseerd. Ook de manier, waarop participatie wordt vormgegeven, wordt door de gemeenteraad vastgelegd. Bij het harmoniseren van beleid en het ontwikkelen van nieuw beleid zal gebruik worden gemaakt van het participatiekader en de participatie-instrumenten.

De omgevingsvisie bevat geen regels die juridisch bindend zijn voor bewoners of organisaties. De visie wordt voorbereid met ten minste de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen op het ontwerp van de visie; meer participatie wordt gestimuleerd. Bij de vaststelling van de Omgevingsvisie West Betuwe 1.0 wordt gebruik gemaakt van informatie die volop beschikbaar is als gevolg van de fusie. Denk aan het Bidbook, het herindelingsdocument, de coalitieakkoorden en de recent geharmoniseerde beleidsstukken. Bij de totstandkoming van de meeste van deze documenten heeft al participatie plaatsgevonden.

Om recht te doen aan de verplichte en gewenste participatie voor de omgevingsvisie, rekening houdend met de huidige beperkingen en het hoofddoel om voor 1 januari 2022 de omgevingsvisie 1.0 vast te stellen gelden de volgende punten:

- Er worden gesprekken gevoerd met interne en externe sleutelpersonen. Denk daarbij aan dorpsraden, vertegenwoordigers van ondernemers en (maatschappelijke) ketenpartners. Daarnaast gebruiken we de informatie uit de hierboven genoemde documenten.
- Na de zomervakantie tot eind september 2021 organiseren we participatie rond de omgevingsvisie. Vorm en inhoud worden meegenomen in het op te stellen participatiebeleidsplan.
- Voor de kernen waarvoor een kernagenda wordt gemaakt in het kader van kerngericht werken maken we samen met de inwoners/organisaties een lokale uitwerking van de omgevingsvisie.

Participatie in het programma

De wetgever vindt het belangrijk dat burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties invloed kunnen uitoefenen op het instrument programma. Hoe heeft de gemeente inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen bij de voorbereiding betrokken. En ook wat de resultaten daarvan zijn. Deze motiveringsplicht is geregeld in art. 10.8 van het Omgevingsbesluit. Hoe een gemeente hier invulling aan geeft, mag het zelf weten. Welke mensen de gemeente betreft, hangt af van het type programma: de aard, de omvang en invloed op de fysieke leefomgeving.

De Omgevingswet verplicht gemeenten dus om bij het opstellen van een programma participatiemogelijkheden te bieden.

Enkele uitgangspunten op voorhand zijn:

- Professionele stakeholders krijgen de mogelijkheid om vooraf input te leveren
- Na het opstellen van een conceptprogramma is er voor een ieder de mogelijkheid om voor vaststelling van het definitieve programma te reageren
- Verwachtingenmanagement is noodzakelijk: wat staat nog ter discussie en wat is al 'in beton gegoten'?
- Terugkoppeling van wat er met de input is gebeurd wordt gestandaardiseerd.

¹⁶ In de raadsvergadering van november 2020 is de Nota van Uitgangspunten Omgevingsvisie vastgesteld.

Participatie in het omgevingsplan

De wetgever vindt het belangrijk dat inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties invloed kunnen uitoefenen op het omgevingsplan van de gemeente. Als de gemeente een omgevingsplan gaat maken dan moet ze daarvan een kennisgeving doen. In die kennisgeving staat hoe de gemeente participatie zal gaan vormgeven. Stelt de gemeente een omgevingsplan vast, dan moet daar in staan hoe zij inwoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen bij de voorbereiding betrokken heeft. En ook wat de gemeente met de resultaten heeft gedaan. Wie de gemeente bij de vroegtijdige participatie betreft, hangt af van het type omgevingsplan, de aard, de omvang en invloed op de fysieke leefomgeving. De verplichtingen voor participatie bij het omgevingsplan staan in artikel 10.2 lid 1 en 2 van het Omgevingsbesluit. Het omgevingsplan is bindend voor inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties.

De omgevingsvergunning

Iemand die een vergunning aanvraagt voor een activiteit die hij of zij wil doen, is initiatiefnemer. Hij of zij heeft zelf de verantwoordelijkheid om belanghebbenden te informeren en te betrekken. Een vergunningaanvraag wordt behandeld door het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag maakt een belangenafweging om te bepalen of er wel of geen medewerking wordt verleend aan een aanvraag. Hierbij wordt rekening gehouden met de verschillende belangen van de omgeving en de gemeente. Hiervoor verzamelt het bevoegd gezag de relevante informatie. Voor het bevoegd gezag is participatie een middel om vroegtijdig inzicht te krijgen in de belangen van derden.

Bovendien kan participatie door derden de initiatiefnemer helpen om een aanvraag te verbeteren. Door de belangen uit de omgeving op te halen kunnen ideeën worden meegenomen en kan de kwaliteit van de aanvraag worden verbeterd. Het is daarom raadzaam om een initiatiefnemer te stimuleren omwonenden (en andere belanghebbenden) vroegtijdig te betrekken bij de plannen.

De initiatiefnemer moet in de aanvraag voor een omgevingsvergunning aangeven *of, en zo ja, hoe* er overleg is geweest met belanghebbenden. Ook moet dan worden aangegeven wat er met het resultaat van de participatie is gedaan. Initiatieven verschillen van elkaar in soorten activiteiten en belangen die daarbij spelen. Daarom is niet vastgelegd *hoe* participatie moet plaatsvinden. De vergunningsaanvrager wordt vrijgelaten om de participatie zelf vorm te geven. Op deze manier wordt voorkomen dat het participatietraject een kwestie van afvinken wordt of dat het aanvraagproces onnodig wordt vertraagd.

Participatie door de initiatiefnemer wordt door ons actief gestimuleerd met onder meer voorlichtingsmateriaal, omdat het betrekken van de omgeving waardevolle inzichten op kan leveren en een initiatief beter kan maken. Daarnaast voorkomt het vroegtijdig betrekken van de belanghebbenden vaak bezwaren later in het traject. Er zijn natuurlijk ook gevallen waarin het niet nodig is om een (groot) participatietraject te starten, bijvoorbeeld als het initiatief geen consequenties heeft voor de omgeving. Om deze reden is participatie niet per definitie verplicht gesteld en altijd vormvrij. Het ontbreken van een participatieproces is dan ook geen reden om een vergunning te weigeren. Als het bevoegd gezag onvoldoende informatie heeft om tot een goede belangenafweging te komen kan zij vragen om meer informatie of zelf extra informatie verzamelen om tot een goed besluit te komen. De mogelijkheden tot beroep en bezwaar volgens de Algemene Wet Bestuursrecht blijven onverkort van kracht.

De gemeenteraad kan specifieke gevallen aanwijzen waarin participatie verplicht is. Dit kan alleen bij een omgevingsvergunning voor een buitenplanse **omgevingsplanactiviteit** waarvoor het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag is. In dat geval *moet* een aanvrager een participatieproces vormgeven en doorlopen. We zullen dit punt meenemen in het te formuleren beleid.

BIJLAGE 2

Wetsvoorstel Versterking participatie op decentraal niveau

De Ministerraad heeft medio 2020 ingestemd met het wetsvoorstel en voor advies naar de Raad van State gestuurd. De Raad van State heeft in oktober 2020 advies uitgebracht. De tekst van het wetsvoorstel en van het advies van de Raad van State worden openbaar bij indiening bij de Tweede Kamer. Het wetsvoorstel betreft een wijziging van artikel 150 van de Gemeentewet.

Artikel 150 van de Gemeentewet

Artikel 150		91						
1	De raad stelt een verordening vast waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken.							
2	De in het eerste lid bedoelde inspraak wordt verleend door toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht , voorzover in de verordening niet anders is bepaald.							

Wetsvoorstel inzake wijziging van artikel 150 van de Gemeentewet

Artikel I	
De Gemeentewet wordt als volgt gewijzigd:	
A	
Artikel 150 wordt als volgt gewijzigd:	
1. In het eerste lid wordt na "de voorbereiding" ingevoegd ", uitvoering en evaluatie".	
2. Het tweede lid komt te luiden:	
2. Indien de raad de in het eerste lid bedoelde betrokkenheid regelt in de vorm van inspraak, dan wordt deze verleend door toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, tenzij in de verordening anders is bepaald.	
3. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:	
3. In de verordening kunnen voorwaarden worden bepaald waaronder ingezetenen en maatschappelijke partijen de volgende taken van het gemeentebestuur kunnen uitvoeren:	
a. taken inzake de huishouding van de gemeente waarvan de raad de uitvoering aan het gemeentebestuur heeft opgedragen;	
b. taken waarvan de uitvoering bij of krachtens een andere dan deze wet aan het gemeentebestuur is opgedragen, voor zover de uitvoering van de taak door een ander dan het gemeentebestuur met het bij of krachtens die wet bepaalde niet in strijd is.	
B	
In artikel 170, eerste lid, onderdeel a, wordt "vaststelling en uitvoering" vervangen door "vaststelling, uitvoering en evaluatie".	

Met dit voorstel wordt in de Gemeentewet op het punt van participatie aangesloten op de huidige praktijk. Met de wijziging wordt het belang geëxpliciteerd dat het lokaal bestuur inwoners in staat stelt betrokken te zijn bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid. Door vooraf heldere kaders en voorwaarden te stellen ten aanzien van participatie worden formele zekerheid, verwachtingen en transparantie bevorderd en juridische procedures achteraf verminderd. Het wetsvoorstel expliciteert dat de gemeenteraad regels kan stellen ten aanzien van het uitdaagrecht en dat inwoners altijd een verzoek kunnen indienen voor het overnemen van de feitelijke uitvoering van een taak van de gemeente. Het overnemen van gemeentelijke taken is mogelijk wanneer dit niet in strijd is met de wet en de aard van de taak zich daartegen niet verzet.